Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/2198
18. 10. 78

Sachgebiet 2330

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Schneider, Dr. Jahn (Münster), Dr. Dollinger, Dr. Jenninger, Eymer (Lübeck), Francke (Hamburg), Lintner, Link, Metz, Dr. Möller, Niegel, Nordlohne, Kolb, Schmidt (Wuppertal) und Genossen und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 8/2165 –

Überprüfung und Anpassung der öffentlichen Bürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaus

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – W 4 – R 07 – 4 – hat mit Schreiben vom 18. Oktober 1978 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Öffentliche Bürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaus werden nach Maßgabe des Zweiten Wohnungsbaugesetzes von den Ländern im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit übernommen, um im Einzelfall ausreichende Kreditfinanzierungen zu ermöglichen. In Wahrnehmung ihrer Aufgabe haben die Länder in den Grundsätzen übereinstimmende Bürgschaftsbestimmungen erlassen. Eine Kompetenz des Bundes leitet sich aus Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes ab, wonach der Bund den Ländern in bestimmtem Rahmen Finanzhilfen gewähren kann. Nach übereinstimmender Auffassung von Bund und Ländern bilden die in ihrem Innenverhältnis praktizierten Rückbürgschaften das dazu gebotene, auch nach der Finanzverfassungsreform noch verfassungskonforme Instrument. Rückbürgschaften übernimmt der Bund seit Anfang der sechziger Jahre und begrenzt auf diese Weise das Bürgschaftsrisiko der Länder auf 50 v. H. der verbürgten Darlehensbeträge. Mittels der Rückbürgschaften kann daher zugleich das Gesamtbürgschaftsvolumen der Länder erweitert werden.

Soweit in derartig globaler Weise Rückbürgschaften für Bürgschaften der Länder zur Förderung des Wohnungsbaus beansprucht wurden, erfolgte dies in der Regel proportional zur all-

gemeinen Entwicklung des Wohnungsbaus. Eine so verlaufende Inanspruchnahme von Länderbürgschaften beziehungsweise Rückbürgschaften des Bundes läßt mithin keine Aussagen über den Einfluß der Bürgschaften auf Einzelbeleihungen zu.

Einer Steigerung der Wirksamkeit der Bürgschaften sind im übrigen enge Grenzen gesetzt, da Voraussetzung immer dauerhafte Erträge oder die Fähigkeit des Kreditnehmers zur Bedienung der Kreditlasten bleiben. Wo diese Voraussetzungen fehlen, können nur entlastende Förderungsmaßnahmen halfen. Dies gilt insbesondere für Familien mit Kindern. Aufgabe der Bürgschaften kann es nur sein, im Rahmen der Gegebenheiten des Realkreditmarktes den Kreditrahmen auszuweiten. Dabei wird sowohl bei der Beleihung als auch bei der Gewährung der Bürgschaft die persönliche Leistungsfähigkeit wie der dauerhaft erzielbare Ertrag von Fall zu Fall geprüft. Die Verfahren bei der Gewährung von Bürgschaften gestalten die Länder in eigener Zuständigkeit.

Das Rückbürgschaftsverfahren seinerseits basiert auf den Bürgschaftsbestimmungen der Länder, erfordert keine zusätzlichen Einzelfallprüfungen, ist daher einfach und bedarf zur Zeit lediglich der Umformung in eine verfassungsgemäße Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern.

Unter Berücksichtigung dieses Sachverhalts werden die aufgeworfenen Fragen wie folgt beantwortet:

1. Wie groß ist das Volumen der seit Schaffung der Bürgschaftsrichtlinien in den Jahren von 1962 bis 1977 gewährten Rückbürgschaften des Bundes und der damit gesicherten Landesbürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaus?

   Wieviel Wohnungen sind mit diesen Bürgschaften in den einzelnen Jahren und in den einzelnen Bundesländern gefördert worden, und zwar aufgegliedert nach Alt- und Neubauwohnungen, öffentlich geförderten und freifinanzierten Wohnungen sowie nach Miet-, Eigentumswohnungen und Eigenheimen?

   In welchem Umfange wurden bisher die für die Rückbürgschaft geltenden Bürgschaftsobergrenzen ausgenutzt, insbesondere die in den Bundesbürgschaftsrichtlinien genannten Grenzen von 90 v. H. der Gesamtkosten bei Familienheimen, also die Zielsetzung der Bundesbürgschaftsrichtlinien erreicht, die Länder in die Lage zu versetzen, ihre Bürgschaftsmöglichkeiten zu erweitern?

Rückbürgschaften wurden für einzelne Länder schon ab 1960 übernommen.

Das Volumen der bis einschließlich 1977 durch Rückbürgschaften des Bundes abgesicherten Landesbürgschaften beträgt 21,179 Milliarden DM.

Hieraus ergibt sich für die globale Begrenzung der Gesamthaftung des Bundes ein Betrag in Höhe von 2,47455 Milliarden DM. Diese Beträge enthalten statistisch nicht quantifizierbare Anteile an Bürgschaften, für welche der Bund nach schon geltendem Recht zur Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden sowie für den Erwerb vorhandener Wohnungen durch kinderreiche Familien Rückbürgschaften übernommen hat.

Die Meldungen der Länder über die in diesem Rahmen geförderten Maßnahmen erlauben nur Aussagen über die Anzahl der neu errichteten Wohnungen in Familienheimen und in anderen Gebäuden. Es wird hierzu auf Tabelle 1 (Anhang) verwiesen; die Länder melden in ihrer Gesamtheit erst ab 1968.

Die Angaben der Länder erlauben keine Aussage über die ohnehin im Einzelfall unterschiedlich bemessenen Bürgschaftsobergrenzen.

2. In welcher Höhe ist der Bund aus den übernommenen Rückbürgschaften in den Jahren von 1962 bis 1977 in Anspruch genommen worden, und wie verteilen sich die den einzelnen Ländern endgültig entstandenen Ausfälle bei Bürgschaften für Neubauwohnungen auf Mietwohnungen, Eigentumswohnungen und Eigenheime?

   In welcher Höhe hat der Bund den Ländern etwaige durch Rückbürgschaften entstandene Kosten und Gebühren auferlegt, und in welcher Höhe haben die Bundesländer diese Gebühren auf die Darlehensnehmer umgelegt sowie sonstige Bürgschaftsgebühren erhoben?

Die Inanspruchnahme des Bundes in den Jahren 1960 bis 1977 aus den von ihm übernommenen Rückbürgschaften ergibt sich aus Tabelle 2 (Anhang). Die Angaben betreffen nur die bislang ausgezahlten Beträge.

Für die Übernahme und Verwaltung der Rückbürgschaften erhebt der Bund gegenüber den Ländern keine Gebühren.

Die Länder erheben Gebühren nach Maßgabe ihrer veröffentlichten Bürgschaftsbestimmungen. In der Regel werden für die Prüfung des Antrags auf Übernahme der Bürgschaft und die Übernahme und Verwaltung der Bürgschaft eine einmalige Bearbeitsgebühr von 1 v. H. des verbürgten Darlehens sowie eine laufende Gebühr von 0,1 v. H. jährlich des ursprünglich verbürgten Darlehens erhoben. Bei Darlehen unter 20 000 DM wird lediglich eine einmalige Bearbeitungsgebühr von 2 v. H. des verbürgten Darlehens, mindestens jedoch 50 DM erhoben. Wird der Antrag zurückgenommen oder abgelehnt, so wird keine Gebühr erhoben.

3. Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung insgesamt den öffentlichen Bürgschaften bei der künftigen Förderung des Wohnungsbaus noch bei, und welche möglichen Hinderungsgründe stehen nach Ansicht der Bundesregierung einer Einbeziehung auch des Gebrauchtwohnungsmarktes in das Bürgschaftsverfahren entgegen?

Die Bedeutung der öffentlichen Wohnungsbaubürgschaften liegt darin, im Einzelfall ausreichende Wohnungsbaubeleihungen zu gewährleisten. Sie haben dem erzielbaren Dauerertrag der Objekte beziehungsweise der persönlichen Leistungsfähigkeit der Kreditnehmer Rechnung zu tragen. Bürgschaften werden dabei wie bisher nur für solche Darlehen übernommen werden können, die nach den Satzungen des Darlehensgebers oder den für ihn geltenden gesetzlichen oder aufsichtsbehördlichen Bestimmungen ohne eine öffentliche Bürgschaft nicht gewährt werden dürfen. Auf diese Weise werden Darlehen zur Deckung der Gesamtkosten eines Bauvorhabens mobilisiert.

Zu der Frage einer Ausdehnung der öffentlichen Wohnungsbaubürgschaften auf den Gebrauchtwohnungsmarkt hat die Bundesregierung bereits im Rahmen des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines Wohnungsbauänderungsgesetzes 1978 im Hinblick auf die vom Bund zu übernehmenden Rückbürgschaften Stellung genommen (Drucksache 8/1769, S. 27). Da einer ausreichenden Kreditfinanzierung im allgemeinen keine Hindernisse entgegenstehen, kann sich die Erweiterung des Rückbürgschaftsengagements auf die sozial vordringlichen Fälle des Erwerbs von Wohnungen durch Familien mit Kindern und Schwerbehinderte beschränken.

4. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, über die Rückbürgschaften das bestehende Bürgschaftssystem, z. B. durch die Verkürzung der Bearbeitungszeit der Bürgschaftsanträge, die Beschränkung und Vereinfachung der einzureichenden Unterlagen und eine unter familienpolitischen Zielen differenzierende Festsetzung der Bürgschaftsgrenzen zu verbessern und zu vereinheitlichen?

Das Bürgschaftsverfahren und die Festlegung von Bürgschaftsobergrenzen werden von den Ländern in eigener Zuständigkeit festgelegt. Über das Instrument der Rückbürgschaft für Landesbürgschaften hat die Bundesregierung keine Möglichkeit der Einflußnahme. Dabei tritt die Bundesregierung für eine kostensparende Vereinfachung und Vereinheitlichung der Bürgschaftspraxis in den Ländern ein, die im Interesse sowohl der beteiligten Bauherren und Kreditinstitute als auch im öffentlichen Interesse liegen dürfte. Die Bundesregierung bleibt bemüht, in Gesprächen mit den Ländern schon zur Diskussion stehende Lösungsmöglichkeiten zu verwirklichen.

5. Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung über Finanzierungsmodelle auf der Basis von Risikofonds oder Kreditversicherungen? Sollen sie sich z. B. nur auf einzelne Bereiche der Kreditwirtschaft oder über das gesamte Kreditgewerbe erstrecken? Sollen sie privat- oder öffentlich-rechtlich konstruiert werden? Welche diesbezüglichen Folgerungen hat die Bundesregierung aus dem am 26. Juni 1978 durchgeführten Informationsgespräch gezogen? Ist die Bundesregierung bereit, sich an solchen Risikofonds zu beteiligen? Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, daß den Darlehensnehmern im Interesse einer langfristigen, genauen Kalkulation ihrer Kosten zinskonstante Finanzierungsmittel von den Kreditinstituten gewährt werden?

Die Schaffung von Risikofonds und die Inanspruchnahme von Kreditversicherungen sollten der Initiative der Kreditwirtschaft vorbehalten bleiben. Soweit neue Instrumente für erforderlich gehalten werden, müßte die Kreditwirtschaft selbst entscheiden, ob derartige Instrumente für das gesamte Kreditgewerbe einheitlich oder nach Gruppen differenziert geschaffen werden sollen.

Eine Beteiligung des Staates an derartigen Risikofonds und/oder Kreditversicherungseinrichtungen erscheint nicht notwendig und auch nicht zweckmäßig, zumal verfassungsrechtliche Fragen bei einer Beteiligung des Bundes auftauchen könnten.

Die Möglichkeit der Kreditinstitute, langfristige Refinanzierungsmittel zu festen Zinssätzen zur Verfügung zu stellen, ist vor allem von der Entwicklung des Kapitalmarktes und der besonderen Refinanzierungsstruktur der einzelnen Kreditinstitute abhängig. Das für die Bundesrepublik typische vielfältige Angebot von zinskonstanten sowie zinsvariablen Mitteln für Zwecke der Wohnungsbaufinanzierung hat sich in Verbindung mit der nachrangigen Finanzierung über Bausparkassen bewährt und sollte auch in Zukunft beibehalten werden.

Dies schließt nicht aus, daß die Kreditwirtschaft durch geschickte Kombination von unterschiedlichen Refinanzierungen auf die besonderen Bedürfnisse von Einzelfällen zugeschnittene Modelle anbietet, die im Einzelfall auch Finanzierungen mit geringem Eigenkapital ermöglichen.

6. Sind der Bundesregierung die mit solchen Finanzierungssystemen gewonnenen Erfahrungen im Ausland (Großbritannien, USA, Schweiz) bekannt, und hält sie die dort gebildeten Systeme auf die hiesigen Verhältnisse für übertragbar; ist die Bundesregierung bereit, an dem Aufbau solcher Fonds mitzuwirken und deren Funktionsfähigkeit zu gewährleisten?

In dem unter Frage 5 erwähnten Informationsgespräch haben vor allem Finanzierungsmodelle mit steigenden Belastungen im Vordergrund der Erörterung gestanden.

Da zum Beispiel in den USA und England die Preis/Einkommensrelationen für die Erwerber von Wohnungseigentum in der Vergangenheit sehr günstig waren, stellt sich dort die Frage von Finanzierungsmodellen mit steigenden Belastungen in der Regel nicht. Dementsprechend wurden für solche Fälle auch keine besonderen Garantiesysteme entwickelt. Die in den USA weit verbreiteten Hypothekenversicherungen haben im Ergebnis eine ähnliche Funktion wie das in der Bundesrepublik praktizierte Bürgschaftsverfahren. Erst in jüngster Zeit sind unter dem Eindruck gestiegener Baukosten auch in anderen Ländern Finanzierungsmodelle mit steigenden Belastungen erörtert worden, so zum Beispiel auch im Zusammenhang mit indexgebundenen Hypotheken. Erfahrungen über die praktische Bedeutung dieser Modelle liegen bisher nicht vor.

Tabelle 1

Zahl der mit Landesbürgschaften geförderten Wohnungen in den einzelnen Bundesländern von 1960 bis 1977
(außer Baden-Württemberg und Hamburg)

Land		1960 – 1977	davon 1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Bayern	a)	44 058	3 985	1 511	2 248	4 691	1 651	9 877	5 291	4 941	1 330	999
	b)	109 718	13 592	5 723	6 024	17 382	11 203	11 258	11 476	13 093	1 460	186
	c)	153 776	17 577	7 234	8 272	22 073	12 854	21 135	16 767	18 034	2 790	1 185
Berlin	a)	9 543	930	748	837	1 055	806	743	395	507	462	629
	b)	141 813	10 563	11 396	12 650	14 199	13 823	11 315	12 708	12 872	12 190	5 031
	c)	151 356	11 493	12 144	13 487	15 254	14 629	12 058	13 103	13 379	12 652	5 660
Bremen	a)	2 814	349	398	385	149	467	109	50	205	205	218
	b)	23 855	1 372	2 415	2 913	3 771	2 151	1 676	1 521	1 869	1 869	527
	c)	26 669	1 721	2 813	3 298	3 920	2 618	1 785	1 571	2 074	2 074	745
Hessen	a)	33 268	3 387	2 756	2 324	3 959	4 083	4 036	2 460	3 790	3 808	2 665
	b)	68 634	6 138	7 010	7 357	17 208	9 608	3 665	4 010	3 360	5 260	5 018
	c)	101 902	9 525	9 766	9 681	21 167	13 691	7 701	6 470	7 150	9 068	7 683
Niedersachsen	a)	82 139	7 908	4 762	3 955	2 432	1 939	1 544	789	749	621	416
	b)	134 921	15 858	5 742	5 524	9 626	9 742	8 534	4 786	2 846	3 292	1 572
	c)	217 060	23 766	10 504	9 479	12 058	11 681	10 078	5 575	3 595	3 913	1 988
Nordrhein-Westfalen	a)	128 433	12 545	8 679	6 980	7 931	6 006	4 027	3 209	2 255	1 588	1 055
	b)	265 460	34 979	20 970	18 033	20 668	17 424	10 108	12 969	5 439	5 542	3 015
	c)	393 893	47 524	29 649	25 013	28 599	23 430	14 135	16 178	7 694	7 130	4 070
Rheinland-Pfalz	a)	8 871	1 030	1 055	726	567	440	434	219	277	286	301
	b)	19 017	2 795	1 142	562	1 364	2 180	1 855	1 689	1 877	1 068	440
	c)	27 888	3 825	2 197	1 288	1 931	2 620	2 289	1 908	2 154	1 354	741
Saarland	a)	6 552	701	384	220	249	175	156	118	143	115	62
	b)	3 867	1 145	215	28	136	18	8	24	56	31	4
	c)	10 419	1 846	599	248	385	193	164	142	199	146	66
Schleswig-Holstein	a)	27 978	2 162	3 124	2 342	2 180	1 465	1 625	1 474	1 506	1 419	1 209
	b)	54 845	4 739	6 281	4 258	5 702	4 539	4 225	3 543	2 708	1 550	494
	c)	82 823	6 901	9 405	6 600	7 882	6 004	5 850	5 017	4 214	2 969	1 703
Insgesamt	a)	343 656										
	b)	822 130										
	c)	1 165 786										

a) = Wohnungen in Familienheimen
b) = Sonstige Wohnungen
c) = Summe a) + b)

Tabelle 2

Inanspruchnahme des Bundes aus Landesbürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaues in den Jahren 1960 bis 1977

Land	Bundesanteil	davon		
Bayern	76 526,42 DM	74 650,40 DM bei	6	Mietwohnungen
		1 876,02 DM bei	3	Eigenheimen
Berlin	1 370 046,31 DM	1 370 046,31 DM bei	326	Mietwohnungen
			260	Heimplätzen und Gewerbeteil
Bremen	1 731,05 DM	1 731,05 DM bei	1	Eigenheim
Hessen	5 050,48 DM	5 050,48 DM bei	32	Eigentumswohnungen
Niedersachsen	233 222,17 DM	205 093,25 DM bei	42	Mietwohnungen
		20 181,52 DM bei	2	Eigenheimen
		7 947,40 DM bei	1	Eigentumswohnung
Nordrhein-Westfalen	54 754,12 DM	54 754,12 DM bei	73	Mietwohnungen und Gewerbeteil
Rheinland-Pfalz	9 754,65 DM	9 754,65 DM bei	1	Eigenheim
Saarland	—,— DM	—,— DM		—
Schleswig-Holstein	—,— DM	—,— DM		—
Sa.	1 751 085,20 DM			